

СТВОРЕННЯ В СИСТЕМІ РАДИ ЄВРОПИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ БОРТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 260–265

Аналізується антикорупційна стратегія Європейського Союзу.

Боротьба з корупцією ведеться не лише на універсальному, а й на регіональному рівні. Рада Європи впродовж свого існування неодноразово демонструвала занепокоєність поширенням корупції. Відповідна активність цієї впливової європейської міжнародної організації має не лише політичне забарвлення. Звернення Ради Європи до проблеми боротьби з корупцією ґрунтується на її повноваженнях, закріплених у Статуті: “Метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. Ця мета досягається шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та вживання спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини та основних свобод” [12]. Зазначені у Статуті повноваження надають можливість розглядати їх у контексті повноважень організації “сприяти міжнародному співробітництву у сфері кримінального права через уніфікацію законів, що передбачають кримінальну відповідальність за злочини у сфері економіки” [5, 115–116; 14]. Таким чином, держави — члени Ради Європи мають юридичне зобов’язання сприяти такому співробітництву.

Найбільш важливими кроками Ради Європи у боротьбі з корупцією слід вважати розробку сучасних антикорупційних стандартів, підготовку трьох проектів європейських антикорупційних конвенцій, з яких дві конвенції було укладено і

вони є чинними, та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах — членах Ради Європи — Групи держав проти корупції (GRECO). Одночасно згаданий антикорупційний контрольний механізм спирається на політико-правові органи Ради Європи, які підтримують його своїм авторитетом та повноваженнями. У такому вигляді міжнародний механізм Ради Європи з боротьби з корупцією є певною мірою унікальним у сучасному світі.

Оснovoю антикорупційної діяльності Ради Європи було закладено Комітетом міністрів Ради Європи у 1996 р. у Програмі дій проти корупції [1, 118].

Програма дій проти корупції надала поштовх до досить активних заходів організаційного характеру з боку Ради Європи. Багатодисциплінарна група Ради Європи з боротьби з корупцією та Робоча група з кримінального права на своїй 10-й зустрічі (4–6 листопада 1997 р.) надали Генеральному секретареві Ради Європи проект Конвенції Ради Європи проти корупції [4]. Цей проект став у подальшому основою для Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією. Проект увібрав в себе всі можливі на той час новели міжнародно-правового антикорупційного співробітництва. Зокрема, надавалось визначення для цілей боротьби з корупцією “публічної посадової особи” та “юридичної особи” (ст. 1), чим закладалося підґрунтя для міжнародно-правового визнання корупції у приватному секторі (ст. 7). Проект Конвенції Ради Європи передбачав криміналізацію корупції у законодавчих органах (ст. 4), пропонував запровадити

кримінальну відповідальність посадових осіб міжнародних організацій, включаючи суддів міжнародних судів (ст. 11), за корупційні правопорушення (ст. 9) та ін.

Водночас проект Конвенції Ради Європи проти корупції не передбачав створення будь-яких контрольних органів з дотримання державами вимог Конвенції. Ініціативи зі створення такого органу, очевидно, реалізовувалися паралельно із розробленням проекту Конвенції і, зважаючи на невизначеність перспективи її укладення, пов'язувалися передусім з іншими контрольними повноваженнями.

Саме з Програмою дій проти корупції було пов'язане створення Радою Європи у 1997 р. першого міжнародного спеціалізованого організаційно-правового контрольного антикорупційного органу. Ідея створення координаційного органу у сфері міждержавного співробітництва у запобіганні корупції вперше була висловлена Комітетом міністрів Ради Європи у 1996 р. саме у Програмі дій проти корупції. Проте про необхідність пошуку належних форм антикорупційного співробітництва в Європі до того часу встигли висловитися декілька авторитетних європейських інституцій. Зокрема, у 1994 р. цю проблему піднімали під час мальтійської зустрічі міністрів юстиції європейських країн, про це йшлося у спільному проекті “Ostopus” Ради Європи та Європейського Союзу [16, 118]¹, ця ідея знайшла підтримку під час саміту голів держав та урядів держав — членів Ради Європи та Європейського Союзу у жовтні 1997 р.

На той час серед держав Ради Європи не було жодного міжнародного договору у сфері антикорупційного співробітництва. Тому не можна було сподіватись на ефективні міжнародно-правові заходи у цьому напрямку, яких Європа вже потребувала. Єдиним авторитетним міжнародним антикорупційним документом була Програма дій проти корупції, затверджена Комітетом міністрів

Ради Європи. Саме з нею було пов'язане створення Комісії по запобіганню корупції.

Повноваження цієї Комісії визначалися її Статутом. Відповідно мета Комісії по запобіганню корупції полягала у поліпшенні можливостей її членів у боротьбі з корупцією шляхом контролю за дотриманням керівних принципів у цій галузі та застосуванні міжнародно-правових інструментів у сфері боротьби з корупцією [11]. Як видно, забезпечення контролю за дотриманням неправових документів Комісією було поставлено на перше місце. На другому місці був контроль за дотриманням міжнародно-правових антикорупційних актів, які на той момент у Раді Європи ще не були розроблені та укладені [9, 204–205].

Для досягнення мети Комісія була зобов'язана відповідно до ст. 2 свого Статуту:

1. Спостерігати за дотриманням керівних принципів боротьби з корупцією, схвалених Комітетом міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р.
2. Контролювати застосування міжнародних правових інструментів, які мають бути задіяні під час виконання Програми дій з боротьби з корупцією, відповідно до положень цих інструментів.
3. Брати участь у підготовці програми боротьби з корупцією, у формуванні людської свідомості та її захисті від корупційного впливу.
4. Сприяти співробітництву державних служб з питань боротьби з корупцією з міжнародними інститутами, які займаються цією проблемою.
5. Провести дослідження корупції та підготувати відповідні документи.
6. У документах врахувати вимоги Комітету міністрів Ради Європи, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних органів влади, Генерального Секретаря ООН або будь-якої держави — учасниці Комісії.
7. Запобігати завданню шкоди відповідним органам Ради Європи, Комісії та Комітету міністрів при розробленні законів, рекомендацій та міжнародних угод. Будь-яка пропозиція Комісії може бути обговорена та затверджена відповідними органами Ради Європи [11].

Як видно з наведеного документа, Комісія мала не лише контролювати дотримання *рекомендаційних* норм Ради Європи [7, 124] (що само по собі не мало прецедентів до цього часу), а й за-

¹ У 1996 р. Європейська Комісія та Рада Європи започаткували спільну програму під назвою “Ostopus project” з метою боротьби з корупцією та організованою злочинністю у країнах перехідного типу. Впродовж першої фази проекту (1996–1998) були оцінені антикорупційні заходи на урядовому рівні у 16 країнах, в тому числі в Україні. Кожній з країн були надані відповідні експертні рекомендації. Метою програми “Ostopus II” (1999–2000) було здійснення моніторингу імплементації державами рекомендацій першої фази та допомога країнам-кандидатам з Центральної та Східної Європи у підготовці до вступу в ЄС. “Ostopus III” продовжує справу, започатковану першими двома фазами [16, 366–367].

охочувати держави до спеціалізованої міжнародної співпраці в антикорупційній сфері. На нашу думку, саме цей другий напрямок діяльності Комісії був найважливішим, оскільки розвиток цього вектора, очевидно, був моделлю створення у майбутньому Групи держав проти корупції. Проте, зокрема, можуть свідчити повноваження Комісії щодо здійснення контрольних візитів до країн та складання за їх результатами відповідних звітів. Зокрема, ст. 10 Статуту було встановлено, що Комісія здійснює візити до держав — членів Комісії, збирає інформацію про закони та положення стосовно боротьби з корупцією, особливо про їх практичну реалізацію. До обов'язків кожної держави — члена Комісії, до якої міг бути здійснений візит, належали співробітництво з Комісією та полегшення її роботи. Представники Комісії під час візитів до країн користувалися пільгами та особистою недоторканністю (привілеї та імунітети) відповідно до ст. 2 Протоколу Угоди з питань пільг та недоторканності в Раді Європи [2].

Найважливішим серед повноважень згаданої вище Комісії було, на нашу думку, право надавати членам “низку рекомендацій щодо покращання законодавства в країні та практичної боротьби з корупцією” [11]. Жоден документ Ради Європи не пояснював правової сили таких рекомендацій та наслідків їх невиконання [9, 206].

Очевидно, що відсутність достатньої міжнародно-правової бази повинна була обмежувати діяльність Комісії по запобіганню корупції. Підготовка у 1999 р. у рамках Ради Європи двох антикорупційних конвенцій створила передумови для здійснення більш ефективних кроків у напрямку міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією з точки зору як уніфікації кримінального законодавства та здійснення міжнародної правової допомоги, так і здійснення юридично обов'язкових міжнародних контрольних заходів [3, 12].

Кримінальну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією було укладено 27 січня 1999 р. [6, 11–30] у Страсбурзі. Вона нині залишається єдиним міжнародно-правовим документом Ради Європи, що визначає міжнародно-правові підстави криміналізації корупційних дій, їх перелік, види та обсяги міжнародної правової допомоги, а також заходи з міжнародного контролю.

Відповідно до Конвенції заходи, що мають бути вжитими на національному рівні, передбачають уніфікацію законодавства щодо криміналізації корупційних злочинів. Конвенція містить

найбільш широкий перелік корупційних злочинів порівняно з іншими міжнародними договорами. Відповідно в Конвенції міститься вимога вважати корупцією активне та пасивне хабарництво державних посадових осіб (ст. 2, 3), у тому числі іноземних (ст. 5), хабарництво депутатів представницьких органів (ст. 4), активне та пасивне хабарництво у приватному секторі (ст. 7–8), хабарництво персоналу міжнародних міжурядових організацій (ст. 9–11), зловживання впливом (ст. 12), відмивання доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних з корупцією (ст. 13), виписування чи використання рахунка або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію (ст. 14 (а)), незаконне оформлення запису про сплату (ст. 14 (б)), забезпечення відповідальності юридичних осіб за передбачені Конвенцією кримінальні злочини — давання хабара, зловживання впливом та відмивання доходів (ст. 18).

Кримінальна Конвенція передбачила створення у державах спеціалізованого антикорупційного органу: кожна держава-учасниця “вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів з боротьби із корупцією. Для того щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинного тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань” (ст. 20). Зобов'язання держави створити певні спеціалізовані органи у боротьбі зі злочинністю вперше у міжнародному праві було закріплене саме у Кримінальній Конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією.

Кримінальна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією передбачила низку заходів, які держави зобов'язані вжити задля забезпечення розслідування корупційних злочинів та вилучення доходів, одержаних злочинним шляхом, надання міжнародної правової допомоги.

Конвенція також передбачила, що контроль за її виконанням Сторонами здійснюватиме Група держав проти корупції (GRECO).

Цивільну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією було укладено 4 листопада 1999 р. [13]. На відміну від Кримінальної Конвенції про боротьбу з корупцією вона не містить вказівок на заходи з уніфікації цивільного законодавства, проте ця Конвенція, безумовно, має

антикорупційну спрямованість. Її метою є запровадження моделей ефективних засобів “правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду” (ст. 1) [15, 31].

На відміну від Кримінальної Конвенції Цивільна Конвенція вперше у міжнародній правовій практиці надає загальне визначення корупції: це “прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, давання або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов’язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи” (ст. 2) [15, 31–32]. Це визначення відповідно до зобов’язань за Конвенцією має бути уніфікованим державами-учасницями в їх цивільному законодавстві з метою однакового розуміння поняття корупції у разі здійснення цивільного провадження. Конвенція зобов’язує держави-учасниці передбачити у своєму внутрішньому законодавстві “для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, право на порушення судової справи з метою отримання повної компенсації за заподіяну шкоду. Така компенсація може охоплювати матеріальні збитки, втрачену вигоду та немайнову шкоду” (ст. 3).

Як і Кримінальна Конвенція, Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією передбачила, що контроль за її виконанням Сторонами здійснюватиме Група держав проти корупції (GRECO).

Таким чином, Кримінальна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією та Цивільна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією є, на нашу думку, одними з небагатьох сучасних міжнародно-правових договорів і єдиними серед регіональних договорів, що покликані забезпечити системну боротьбу з певною категорією злочинів, визначаючи не лише перелік таких злочинних дій, а й засоби боротьби з ними та забезпечення законних прав осіб, що постраждали від корупції.

Проте система міжнародних антикорупційних договорів спрямована, на нашу думку, передусім на імплементацію у національне законодавство міжнародно-правових антикорупційних норм і на створення ефективного міжнародного контрольного механізму (універсального та регіональних) за такою імплементацією. Тому і участь України у міжнародно-правовому співробітництві у бо-

ротьбі з корупцією пов’язана передусім з реалізацією цих напрямків [10, 149].

Одним з яскравих прикладів такої діяльності є створення у межах Ради Європи спеціалізованого договірною організаційно-правового контрольного органу із запобігання корупції — Групи держав проти корупції (GRECO). Групу було створено замість Комісії по запобіганню корупції. Проте значна кількість норм із Статуту Комісії знайшла відбиття і у Статуті Групи.

Дослідження сучасних міжнародних контролюючих органів стало в останні десятиліття одним з пріоритетів у міжнародно-правовій науці. Це пов’язано передусім з тим незаперечним фактом, що ці органи перетворюються в один з основних засобів зовнішнього впливу на держави та поступового створення інтегрованої міжнародної спільноти. В Україні такі дослідження проводили, зокрема, М. Буроменський, І. Кудас. Проте кількість міжнародних контролюючих органів постійно зростає, зростає їх авторитет, а їхня діяльність охоплює нові сфери [8, 98]. Одним з таких нових органів є Група держав проти корупції.

Слід також зазначити, що рішення про створення Групи держав проти корупції було адекватною відповіддю європейських країн на виклик часу.

Комітет міністрів Ради Європи утворив GRECO 1 травня 1999 р. своєю резолюцією (99)5 [17, 4]. Першими членами цієї інституції стали 15 держав: Бельгія, Болгарія, Естонія, Ісландія, Іспанія, Ірландія, Кіпр, Литва, Люксембург, Німеччина, Румунія, Словаччина, Фінляндія, Франція, Швеція.

Відповідно заснування GRECO відбулося з одночасним визначенням перших її членів, що жодним чином не позначається на їхніх повноваженнях. Проте склад членів Групи є певною характерною особливістю цієї інституції. Він може не збігатися зі складом держав — членів Ради Європи. Він може бути ширшим, що знову таки можна пояснити поширеністю корупції у різних країнах світу та їх бажанням протидіяти цьому негативному соціальному явищу.

Відповідно до ст. 4 Статуту Групи [18, 10] держав проти корупції набуття у ній членства державами, що не є членами Ради Європи, залежить від готовності таких держав дотримуватися керівних принципів Ради Європи щодо боротьби з корупцією, прийнятих Комітетом міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р., чи від участі таких держав у антикорупційних договорах Ради Євро-

пи. Крім того, Комітет міністрів Ради Європи може запросити державу до участі у Групі держав проти корупції. Набуття членства відбувається шляхом нотифікації, а для держав — учасниць антикорупційних конвенцій Ради Європи — автоматично після ратифікації будь-якої із згаданих конвенцій.

Можливість набуття членства у Групі для держав, що не є членами Ради Європи, може бути досягнута також унаслідок приєднання до будь-якої з антикорупційних конвенцій. Така можливість закріплена у ст. 16 Цивільної Конвенції та у ст. 33 Кримінальної Конвенції: "...Комітет міністрів Ради Європи після консультацій із учасниками Конвенції може запропонувати будь-якій державі, яка не є членом Ради і яка не брала участі у розробленні Конвенції, приєднатися до цієї Конвенції у рішенні, що приймається більшістю голосів, передбаченою у ст. 20d Статуту Ради Європи, і одностайним голосуванням представників Сторін, які мають право засідати в Комітеті".

Таким чином, Групу держав проти корупції можна розглядати як відкриту міжнародну інституцію, членство в якій обумовлене чітко визначеними правилами співробітництва в антикорупційній сфері, що визначені керівними органами Ради Європи чи міжнародними угодами Ради Європи [9, 207]. На практиці членство у Групі набули і держави, що не є членами Ради Європи, наприклад США.

Набуття членства у Групі держав проти корупції відбувається шляхом нотифікації. Крім членів, у роботі Групи можуть брати участь без права голосу представники міжнародних органів та організацій, визначені у Статуті Групи чи запрошені Комітетом міністрів Ради Європи [18, 13].



Література

1. Бугаев В. А. Таврический национальный университет. Международно-правовой и организационный опыт борьбы с коррупцией и организованной преступностью // Ученые зап. Таврического нац. ун-та. Сер. "Юрид. науки". — 2005. — Т. 18(57), № 2. — С. 115–121.
2. Генеральна угода про привілеї та імунітети Ради Європи від 2 вересня 1949 р. з протоколами, 1952 р., 1956 р., 1961 р., 1990 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 8. — Ст. 483–485.
3. Домбругова А. Міжнародне співробітництво у сфері боротьби з корупцією // Юрид. вісн. України. — 2007. — № 2 (13–19 січ.). — С. 12.
4. Конвенція Ради Європи проти корупції. — Док. 994_140, ред. від 6 листоп. 1997 р.
5. Корупція. Глосарій міжнародних стандартів. — Париж: ОЕСР, 2007.
6. Кримінальна Конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р.: ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 р. — №252-V // Офіц. вісн. України, 2006. — № 44. — Ст. 2939, Ст. 41.
7. Миронов Н. В. Международное право: нормы и их юридическая сила. — М.: Юрид. лит., 1980. — 160 с.
8. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. — М.: Юрид. лит., 1991. — 160 с.
9. Нуруллаев І. С. Контрольний механізм Ради Європи у сфері запобігання корупції // Пробл. законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. — Вип. 93. — С. 204–208.
10. Пронюк Н. В. Актуальні питання міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції // Наук. вісн. Дипломат. акад. України. — Вип. 10: Зовнішня політика і дипломатія: погляд із XXI століття. — Ч. 2. — К.: Демід, 2004. — С. 140–155.
11. Статут комісії по запобіганню корупції. — Док. 994_147, ред. від 7 листоп. 1997 р. — http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_147&c=1#Current
12. Статут Ради Європи від 5 трав. 1949 р. / Офіц. вісн. України. — 2004. — № 26. — Ст. 1733.
13. Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листоп. 1999 р.: ратифікована Законом України від 16 березня 2005 р. № 2476-IV, набирає чинність з 1 січня 2006 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 9. — Ст. 592.
14. Bernhard R. Thoughts on Interpretation of Human Rights Treaties // Protecting of Human Rights. — Berlin, 1990. — 234 p.
15. Civil Law Convention on Corruption (ETS No 174). — Combating Corruption. Anti-corruption instruments of the Council of Europe, 2007. — P. 31–40.
16. De Vel Guy, Csonka Peter. The Council of Europe Activities against Corruption // Corruption, Integrity and Law Enforcement / Ed. by Cyrille Fijnaut, Leo Humberts. — Hague; L.; N. Y.: Kluwer Law Int., 2002. — P. 361–380.
17. Establishing the Group of States against Corruption (GRECO) / Council of Europe. Committee of Ministers. Resolution (99)5 — 1 May, 1999 / Doc. CE/ GRECO(99) 1E. — 35 p. — <http://www.greco.coe.int>
18. Statute of the Group of States against Corruption (GRECO) / Council of Europe. Committee of Ministers. Resolution (99) 5. Appendix. / Doc. CE/GRECO (99) 1E. — P. 9–21.

Міжнародні органи контролю стають важливим апаратом зовнішнього впливу на держави і сприяють створенню інтегрованого міжнародного співтовариства. Їх вивчення є одним із пріоритетів сучасної правової науки.

Международные органы контроля становятся важным аппаратом внешнего влияния на государства и способствуют созданию интегрированного международного сообщества. Их изучение является одним из приоритетов современной правовой науки.

The international bodies of the control become the important device of external influence on the states and gradual creation of the integrated international community. Therefore their studying is one of priorities of a modern legal science.

Надійшла 21 вересня 2009 р.